

УДК 340.13

https://doi.org/10.33619/2414-2948/100/63

**ПРАВОВЫЕ ОСОБЕННОСТИ ЭЛЕКТРОННЫХ ПАРЛАМЕНТОВ
В КОНТЕКСТЕ ИНФОРМАЦИОННЫХ ОТНОШЕНИЙ
НА ПРИМЕРЕ РОССИИ, УЗБЕКИСТАНА И КЫРГЫЗСТАНА**

©**Семенов Н. С.**, ORCID: 0000-0001-5183-7482, SPIN-код: 5095-8982, канд. юрид. наук,
Международный университет Кыргызстана, г. Бишкек, Кыргызстан, frindland@mail.ru

©**Исманов Т. К.**, ORCID: 0009-0009-7597-5180, SPIN-код: 5084-2311, д-р юрид. наук,
Международный университет Кыргызстана, г. Бишкек, Кыргызстан, ismanov_61@mail.ru

**LEGAL FEATURES OF ELECTRONIC PARLIAMENTS
IN THE CONTEXT OF INFORMATION RELATIONS
ON THE EXAMPLE OF RUSSIA, UZBEKISTAN AND KYRGYZSTAN**

©**Semenov N.**, ORCID: 0000-0001-5183-7482, SPIN-code: 5095-8982, J.D., International
University of Kyrgyzstan, Bishkek, Kyrgyzstan, frindland@mail.ru

©**Ismanov T.**, ORCID: 0009-0009-7597-5180, SPIN-code: 5084-2311, Dr. habil.,
International University of Kyrgyzstan, Bishkek, Kyrgyzstan, ismanov_61@mail.ru

Аннотация. Рассматриваются вопросы формирования «электронного парламента» в современном мире. Обозначен правовой и технический опыт формирования и развития концепции «электронного парламента» ряда государств, в том числе в России, Узбекистане, Кыргызстане. Даны соответствующие рекомендации и предложения по улучшению «электронного парламента» в Кыргызстане.

Abstract. The issues of “electronic parliament” in the modern world are considered. The legal and technical experience in the formation and development of the concept of “electronic parliament” in a number of states, including Russia, Uzbekistan and Kyrgyzstan, is outlined. Relevant recommendations and proposals were given to improve the “electronic parliament” in the Kyrgyzstan.

Ключевые слова: электронный парламент, информационные отношения, информация, концепция, информационно-коммуникационные технологии, электронное обращение.

Keywords: electronic parliament, information relations, information, concept, information and communication technologies, electronic appeal.

В области развития концепции «электронный парламент» имеется ряд подходов и возможностей, но следует обозначить нормативно-правовую базу, на которой формируется практическая модель «электронного парламента». Для этого, чтобы провести правовой анализ, берется за основу опыт таких государств как Российская Федерация, Республика Узбекистан и Кыргызская Республика. Представленные государства находятся в одном интеграционном пространстве СНГ, обладают схожими наработками в правовой сфере, и историческим опытом по внедрению и развитию «электронного парламента».

Российская Федерация (РФ). Порядок формирования «электронного парламента» в РФ начался с выработкой и принятием Окинавской хартии Глобального информационного общества на уровне G8 «Большая восьмерка» в 2000 г., которая установила приоритет

развития информационного общества с использованием информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) (1).

С доступностью ИКТ, возникнет техническая и правовая основа для трансформации общества и государства, где государственное управление и демократические институты будут действовать в одном векторе развития. Услуги и информационное взаимодействие, получаемые различными субъектами права будут предоставляться государственными органами власти в режиме реального времени в открытом доступе. Интернет станет все более доступным и обязательным по отношению к пользователям, которые будут формировать, изменять и прекращать информационные отношения, отраженные в информационном и цифровом пространствах. Следовательно, государственные органы власти будут находиться в постоянном контакте с обществом, не будет пространственного или временного разрыва. Любое лицо сможет обратиться в любой государственный и/или муниципальный орган власти и получить всю необходимую информацию, услугу.

В 2003 г. была принята электронная система ГАС «Законотворчество», которая представляет собой территориально распределенную автоматизированную информационную систему, предназначенную для формирования единого информационнотехнологического пространства законодательной деятельности на федеральном и региональном уровнях, и обеспечивающая повышение ее эффективности, а в перспективе — и повышение эффективности нормотворчества в представительных органах местного самоуправления, которая, в конечном счете, должна стать основой «электронного парламента» [1].

В настоящее время к данной электронной системе подключено более 3500 пользователей внутреннего контура системы, в том числе пользователи из 85 регионов РФ (2).

Отдельно на уровне субъектов федерации имеются отдельные электронные ресурсы, позволяющие формировать информационные отношения на уровне регионов. Например: автоматизированная информационная система (АИС) «электронная парламент» Законодательного Собрания Иркутской области (<https://eparlament.irzs.ru/>), которая позволяет в электронном формате проводить заседания, отслеживать нормотворческую деятельность, изучать отчеты о деятельности Законодательного Собрания Иркутской области (3).

В 2010 г. принимается Государственная программа РФ «Информационное общество (2011-2020 гг.)», которая сформировала главную цель — это получение гражданами и организациями преимуществ от применения информационных и телекоммуникационных технологий за счет обеспечения равного доступа к информационным ресурсам, развития цифрового контента, применения инновационных технологий, радикального повышения эффективности государственного управления при обеспечении безопасности в информационном обществе (4).

В 2011 г. была принята Концепция формирования в РФ «электронного парламента» до 2015 г. Концепция предлагала, что «электронный парламент» представляет собой новую форму участия граждан и организаций в законотворчестве на основе использования информационно-коммуникационных технологий на всех этапах законотворчества до подписания и опубликования закона» (5). При этом «электронный парламент» это в первую очередь получение информационных данных о статусе законопроектов, находящихся в парламенте.

В 2017 г. принимается Стратегия развития информационного общества в РФ на 2017-2030 гг., где целью данной стратегии является формирование общества знаний (6). Общество знаний — это общество, в котором преобладающее значение для развития гражданина, экономики и государства имеют получение, сохранение, производство и распространение

достоверной информации с учетом стратегических национальных приоритетов РФ. При этом уровень развития ИКТ позволит обеспечить права граждан на доступ к информации, в том числе, которая находится в ведении государственных органов власти.

На уровне Совета Федерации РФ (Верхняя палата Федерального Собрания РФ) действует информационно-коммуникационная система (ИКС), которая состоит из взаимосвязанных комплексов, технологических систем, прикладных информационных систем и электронных информационных ресурсов, разработанных и внедренных в Совете Федерации в период с 1996 по 2017 год [2].

Был внедрен электронный корпоративный интернет-сайт (<http://council.gov.ru/>) (7), включающий в себя основные данные о Совете Федерации РФ, на котором, начиная с 2002 г. публикуются материалы Совета Федерации в электронном формате. В 2022 г. Распоряжением Председателя Совета Федерации была принята Инструкция по работе с обращением граждан в данный государственный орган, которая устанавливает понятие электронное обращение — это обращение, поступившее через раздел «Виртуальная приемная» официального сайта Совета Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (8). Процесс информационного взаимодействия граждан с сенаторами, руководством Совета Федерации осуществляется путем авторизации в личном кабинете. Кроме того, в рамках развития концепции «электронный парламент», на уровне ИКТ функционирует свыше 30 электронных систем, которые функционируют по трем категориям:

- системы специализированного назначения (кадры, бухгалтерский учет Совета Федерации, межпарламентская деятельность);
- системы общего назначения (обеспечение законодательной инициативы (АСОЗД), архив Верховного Совета РСФСР, Свод законов Российской Империи);
- системы сторонних организаций (правовые справочные системы, ИАС «Ситуация», ИАС «Мониторинг национальных проектов», статистические данные Росстата и т.д.).

Республика Узбекистан (РУ). Разработка и внедрение концепции «электронный парламент» происходило постепенно, охватывая различные подходы в совершенствовании парламентаризма. В 2017 г. принимается Стратегия действий по пяти приоритетным направлениям на 2017-2021 гг., которая закрепляет по 1.1. усиление роли Олий Мажлиса (Парламент), расширение его полномочий, повышение качества принимаемых законов, развитие политической системы, усиление роли политических партий (9). В 2018 г. принимается Концепция совершенствования нормотворческой деятельности (10).

Данная концепция по ч. 3 делает акцент на внедрение новых технологий в нормотворческий процесс, в частности этапы инициирования, разработки, согласования, внесение и мониторинг исполнения нормативных правовых актов (НПА) должны происходить в электронном формате. Особое внимание уделяется межведомственному электронному согласованию проектов НПА, направленного на снижение уровня бюрократизации и выработки оптимизации системы государственного управления. Положительной стороной от внедрения новых технологий в Олий Мажлис будет обеспечение постоянного доступа граждан к нормотворческому процессу. Выделяется и электронная система «Mening fikrim», которая представляет собой электронный портал коллективных обращений с возможностью любого гражданина РУ написать электронное обращение в тот или иной государственный орган власти (11).

Процедура электронного обращения начинается с процесса авторизации граждан на электронном портале “Mening fikrim” или на сайте id.egov.uz. Далее данное сообщение публикуется в открытом доступе, и если будет осуществлена поддержка 5 человек, то происходит экспертиза со стороны модератора “Mening fikrim” — Институт проблем

законодательства и парламентских исследований при Олий Мажлисе РУ. Если экспертиза положительная, то данное электронное сообщение передается на всеобщее голосование на срок в течение 90 дней со дня опубликования.

Электронное обращение, набравшее необходимое количество голосов, направляется модератором к компетентным государственным органам не позднее следующего дня (в отношении Олий Мажлиса электронное обращение должно собрать не менее 10 000 голосов). Далее происходит процедура рассмотрения в срок не позднее 60 дней. Таким образом, в РУ реализуется и конституционная норма — право на обращение в государственные органы и организации, органы самоуправления граждан, к должностным лицам или народным представителям, в том числе в электронном формате, что говорит об усилении роли информационных отношений и информационного права.

В 2018 г. на уровне Олий Мажлиса принимается Совместное Постановление Кенгаша Законодательной палаты Олий Мажлиса РУ и Кенгаша Сената Олий Мажлиса РУ «О мерах по внедрению системы «электронный парламент» в палатах Олий Мажлиса РУ», которое закрепляет необходимость повышения эффективности прозрачности деятельности парламента, в том числе с использованием новых технологий. Специально для внедрения концепции «электронный парламент» создается рабочая группа, которая занимается проработкой правовых, технических и управленческих моментов.

В 2020 г. принимается Концепция Парламентской дипломатии РУ, которая направлена в первую очередь на совершенствование правовой базы внешнеполитической и внешнеэкономической деятельности РУ, взаимодействия в основных сферах международного сотрудничества, продвижение и защита национальных интересов на международной арене при непосредственном участии Олий Мажлиса и т.д. (12)

Ключевым механизмом по реализации данной концепции служит п. 5.1.5. — активное использование информационных технологий и системы «электронный парламент» в межпарламентской дипломатии, что говорит о приоритетности информационных отношений в современной РУ. В 2022 г. принимается новая стратегия на 2022-2026 гг., где по цели 7 вводится концепция «электронный парламент», обеспечивающая электронную связь депутатов с избирателями, сенаторов с гражданами из регионов на постоянной основе с помощью цифровизация процессов проведения прямого диалога с возможностью обсуждения и выработки решения волнующих избирателей проблем (13).

Кыргызская Республика (КР). В 2018 г. принимается Национальная стратегия развития КР на 2018-2040 гг., которая по задаче 15.2 устанавливает формирование открытого цифрового общества, где все процессы в государственных и муниципальных органах власти должны находиться в открытом пространстве, в том числе в области формирования и развития цифрового парламента «электронного парламента» (14).

В этом же году принимается Концепция цифровой трансформации «Цифровой Кыргызстан 2019-2023», направленная на повсеместное внедрение новых технологий во все сферы государства и общества (15).

В области развития «электронного парламента» следует отметить п. 5.2.1. данной концепции под названием цифровой парламент, что предполагает цифровизацию внутренних процедур и регламентов Жогорку Кенеша (Парламента) КР и местных кенешей посредством реализации цифровых платформ для онлайн обсуждений законопроектов, публичных слушаний в онлайн среде. Реализация платформ для онлайн взаимодействия депутатов с избирателями в целях стимулирования электронного участия граждан и бизнеса в решении актуальных вопросов. В 2022 г. принимается Концепция открытых данных КР на период 2022-2024 гг., которая ставит задачи по созданию электронных платформ открытых данных,

где любой субъект права имеет право получить профильную информационную составляющую из государственного и/или муниципального органа власти (16).

Следует выделить электронную платформу Жогорку Кенеша КР (<https://kenesh.kg/>) (17), позволяющая получать в открытом доступе информацию о деятельности Жогорку Кенеша в электронном формате, в частности состав депутатов, принадлежность к политическим партиям, обсуждение законопроектов, осуществление парламентского контроля, поддержка функции прямого эфира (где каждый пользователь может наблюдать в он-лайн режиме парламентские слушания).

Отдельно имеется функция в области электронных обращений к каждому депутату как посредством обычного электронного письма (отправка электронного сообщения происходит конкретному депутату на кыргызском и/или русском языках), так через электронный портал государственных услуг Тундук (для которого необходима либо электронная подпись либо национальный паспорт в виде ID Card).

Электронный портал государственных услуг Тундук регулируется Постановлением Правительства КР «Об утверждении Правил пользования Государственным порталом электронных услуг» 2019 г., которое устанавливает по главам 4 и 5 следующие требования: физическое или юридическое лицо (пользователь); наличие доступа к интернет-сети; наличие программного обеспечения для взаимодействия с интернет-сетью; наличие электронной подписи; наличие плагина для браузера при работе с электронной подписью (18).

Соответственно, государство обязуется со своей стороны принять все необходимые меры информационной и кибербезопасности в отношении пользователя, зарегистрированного на электронном портале государственных услуг, в частности в отношении информации персонального характера. Информация персонального характера на основании ст. 3 Закона КР «Об информации персонального характера» обозначает зафиксированная информация на материальном носителе о конкретном человеке, отождествленная с конкретным человеком или которая может быть отождествлена с конкретным человеком, позволяющая идентифицировать этого человека прямо или косвенно, посредством ссылки на один или несколько факторов, специфичных для его биологической, экономической, культурной, гражданской или социальной идентичности (19).

Важной практической составляющей продвижения концепции «электронный парламент» служит проведение выборов в местные кенешы (представляют собой выборный коллегиальный орган местного самоуправления, избираемый непосредственно населением соответствующей административно-территориальной единицы и наделенный полномочиями решать вопросы местного значения) КР 9 апреля 2023 г. в том числе с использованием функции электронного голосования, где выборы депутатов прошли в 14 айылных кенешах. На выборы было заявлено 72 009 избирателей, из них 71 168 — для голосования на участках (традиционная форма голосования с посещением избирательного участка), 841 избиратель включен в список электронного голосования. Фактически проголосовало в электронном формате 694 избирателя из 841 заявленного в системе Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов КР (20).

694 проголосовавших в электронном формате прошли по данным Баткенского района КР, где из них 215 приняло участие в голосовании Ак-Татырском айылном кенеше, 213 в Самаркандекском айылном кенеше, а 266 в Ак-Сайском айылном кенеше. Он-лайн явка на выборы по Баткенскому району составила 82,52%. Явка в традиционном формате составила 29,51 % или 4526 избирателя. Разница между электронным голосованием и традиционным составляет 53,01% в пользу электронного голосования, что говорит о возможном потенциале

проведении он-лайн голосования, не только в местные кенешы, но и в Жогорку Кенеш как вариант дальнейшего развития избирательного права и концепции «электронный парламент».

Таким образом, представленный правовой анализ показал следующее:

1. РФ первая из стран СНГ, которая на уровне G8 сформировала Окинавскую хартию Глобального информационного общества и приняла курс по внедрению и развитию информационного общества, включая активное использование ИКТ в государственных органах власти. РУ и КР стали следить за опытом построения информационного общества, и постепенно внедрять ИКТ на уровне государственных органов власти, в том числе в национальных парламентах.

2. В РФ в 2003 г. была принята электронная система ГАС «Законотворчество», которая позволила заложить основу для «электронного парламента». Кроме того, в 2002 г. РФ запускает электронный портал Совета Федерации <http://council.gov.ru/> и отдельно на уровне регионов продвигает АИС «электронный парламент» (на примере Законодательного Собрания Иркутской области), где граждане могут отслеживать процесс нормотворческой деятельности, вести мониторинг за проделанной работой и т.д. Схожесть продвижения концепции «электронный парламент» между РФ, РУ и КР отображается в профильных стратегиях, концепциях, планах. Идея внедрения «электронного парламента» в РУ и КР возникла в 2017 и 2018 гг., когда были приняты стратегии развития государства на 2017-2021 гг. и на 2018-2040 гг. соответственно. РУ сформировала идею единого электронного портала “Mening fikrim”, где граждане создают коллективные обращения по сложившимся проблемам в обществе и государстве и могут их адресовать к тому или иному государственному органу власти. Более того, данный электронный портал позволяет расширить возможности по управлению делами общества и государства, обеспечить прозрачности деятельности государственных органов, и вести прозрачность законотворческих процессов.

3. Концепция «электронный парламент» имеет схожее понятие в РФ, РУ и КР. В РФ данная концепция представляет собой новую форму участия граждан и организаций в законотворчестве на основе использования информационно-коммуникационных технологий на всех этапах законотворчества до подписания и опубликования закона. В РУ — это обеспечивающая электронная связь депутатов с избирателями, сенаторов с гражданами из регионов на постоянной основе с помощью цифровизации процессов проведения прямого диалога с возможностью обсуждения и выработки решения волнующих избирателей проблем. В КР — это цифровизация внутренних процедур и регламентов Жогорку Кенеша КР и местных кенешей посредством реализации цифровых платформ для онлайн обсуждений законопроектов, публичных слушаний в онлайн среде.

4. В КР в плане технического и практического новшества 9 апреля 2023 г. прошли выборы депутатов в 14 айылных кенешах, где впервые в республике 694 избирателя проголосовали в электронном формате. В РФ и РУ проведенных выборов с применением электронного формата пока не было.

5. В РФ, РУ и КР у парламентов имеются свои электронные ресурсы, предоставляющие данные о работе парламента, о возможности направления обращения граждан в электронном формате, использование функции прямой трансляции парламентских слушаний и т.д.

В целом, концепция «электронный парламент» активно развивается в РФ, РУ и КР, что говорит о ее востребованности, реализуемости и эффективности. Но, для лучшего восприятия обществом предлагается для КР следующее:

-осуществить информационную поддержку концепции «электронный парламент», чтобы каждый гражданин понимал возможность построения информационных отношений между обществом и государством;

-повысить уровень цифровой грамотности населения, что позволит каждому гражданину обладать комплексом необходимых навыков работы в электронном пространстве;
-сформировать модель «электронного государства», в которой будет обозначена долгосрочная детальная информация построения и развития «электронного государства» со своими правовыми и техническими особенностями. «Электронный парламент» будет обозначен как одно из направлений.

В рамках интеграционного объединения СНГ как предложение – сформировать единую электронную сеть, которая будет объединять, и продвигать концепцию «электронный парламент» на уровне СНГ, с обозначением правовых особенностей и технических достижений государств-участниц.

Источники:

- (1). Окинавская хартия Глобального информационного общества. Принята 21 июля 2000 г. <https://kurl.ru/aSIEk>
- (2). Система обеспечения законодательной деятельности (СОЗД) Государственной Думы. Перечни законопроектов и проектов постановлений. <https://kurl.ru/UDFkK>
- (3). АИС «Электронный парламент» Законодательного Собрания Иркутской области. <https://kurl.ru/zvFkk>
- (4). Государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011-2020 гг.)». Утверждена 20 октября 2010 г. №1815-р. <https://kurl.ru/IIYNk>
- (5). Концепция формирования в РФ «электронного парламента» до 2015 г. одобрена на заседании Президиума совета при президенте. <https://kurl.ru/zpkmI>
- (6). Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017-2030 годы. Утверждена 9 мая 2017 г. №203. <https://kurl.ru/DYjRO>
- (7). Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. <http://council.gov.ru/>
- (8). Инструкция по работе с обращениями граждан в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Утверждена 17 февраля 2022 г. №23рп-СФ. <https://kurl.ru/pAGWM>
- (9). Стратегия действий по пяти приоритетным направлениям развития Республики Узбекистан в 2017-2027 года. Утверждена 7 февраля 2017 г. № УП-4947. <https://kurl.ru/eFPuy>
- (10). Концепция совершенствования нормотворческой деятельности. Утверждена 8 августа 2018 г. № УП-5505. <https://lex.uz/ru/docs/3858812>
- (11). Mening Fikrim. Портал коллективных обращений. <https://meningfikrim.uz/ru>
- (12). Концепция парламентской дипломатии Республики Узбекистан. Утверждена 25 сентября 2020 г. №481-IV/ПК-132-IV. <https://lex.uz/docs/5293122>
- (13). Стратегия развития нового Узбекистана на 2022-2026 годы. Утверждена 28 января 2022 г. № УП-60. <https://lex.uz/ru/docs/5841077>
- (14). Национальная стратегия развития Кыргызской Республики на 2018-2040 годы. Утверждена 31 октября 2018 г. № УП 221. <https://www.gov.kg/ru/programs/8>
- (15). Концепция цифровой трансформации «Цифровой Кыргызстан 2019-2023». Утверждена 14 декабря 2018 г. №2. <https://www.gov.kg/ru/programs/12>
- (16). Концепция открытых данных Кыргызской Республики на период 2022-2024 годы. Утверждена 2 сентября 2022 г. №463-р. <https://kurl.ru/uLcoa>
- (17). Жогорку Кенеш Кыргызской Республики. <https://kenesh.kg/>

(18). Постановлением Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении Правил пользования Государственным порталом электронных услуг» от 7 октября 2019 г. №525. <https://kurl.ru/GcOEM>

(19). Закон Кыргызской Республики «Об информации персонального характера». Принят от 14 апреля 2008 г. № 58. <https://kurl.ru/KjARI>

(20). Голосование на выборах местных депутатов местных кенешей в 14 айылных кенешах в Баткенской, Таласской, Нарынской, Ошской и Чуйской областей. <https://shailoo.gov.kg/ru/news/6609/>

Список литературы:

1. Булгакова Е. В. Применение искусственного интеллекта при проведении экспертизы законопроектов // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2012. №3 (22). С. 178-186. EDN: PIVYBZ

2. Кривов В. Д. Цифровые технологии в обеспечении парламентской деятельности // Международный опыт парламентской деятельности. Актуальные темы. Аналитический вестник. 2018. №16 (705).

References:

1. Bulgakova, E. V. (2012). Primenenie iskusstvennogo intellekta pri provedenii ekspertizy zakonoproektov. *Vestnik Volgogradskoi akademii MVD Rossii*, (3 (22)), 178-186. (in Russian).

2. Krivov, V. D. (2018). Tsifrovyye tekhnologii v obespechenii parlamentskoi deyatel'nosti. *Mezhdunarodnyi opyt parlamentskoi deyatel'nosti. Aktual'nye temy. Analiticheskii vestnik*. (16(705)). (in Russian).

*Работа поступила
в редакцию 15.02.2024 г.*

*Принята к публикации
24.02.2024 г.*

Ссылка для цитирования:

Семенов Н. С., Исманов Т. К. Правовые особенности электронных парламентов в контексте информационных отношений на примере России, Узбекистана и Кыргызстана // Бюллетень науки и практики. 2024. Т. 10. №3. С. 485-492. <https://doi.org/10.33619/2414-2948/100/63>

Cite as (APA):

Semenov, N., & Ismanov, T. (2024). Legal Features of Electronic Parliaments in the Context of Information Relations on the Example of Russia, Uzbekistan and Kyrgyzstan. *Bulletin of Science and Practice*, 10(3), 485-492. (in Russian). <https://doi.org/10.33619/2414-2948/100/63>